

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ У КОНТЕКСТІ СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВИБОРЧОЇ МОДЕЛІ

POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS OF ELECTORAL SYSTEMS IN THE CONTEXT OF CREATING AN EFFECTIVE ELECTORAL MODEL

Дахова І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Тищенко О.С.,

*студент 2 курсу
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню різних типів виборчих систем. На підставі їх аналізу виділено низку позитивних рис та недоліків пропорційної, мажоритарної та змішаної виборчих систем, а також їх видів. Сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення виборчої системи України.

Ключові слова: вибори, виборча система, мажоритарна, пропорційна, змішана виборча система.

Статья посвящена исследованию различных типов избирательных систем. На основе их анализа выделен ряд позитивных черт и недостатков пропорциональной, мажоритарной и смешанной избирательных систем, а также их видов. Сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование избирательной системы Украины.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, мажоритарная, пропорциональная, смешанная избирательная система.

The article is devoted to the study of various types of electoral systems. Based on their analysis a number of positive features and shortcomings of the proportional, majority and mixed electoral systems and their types are highlighted. The paper formulates conclusions and proposals aimed at improving the electoral system of Ukraine.

Key words: elections, electoral system, majority, proportional, mixed electoral system.

Постановка проблеми. Парламентсько-президентська форма правління, наявна в Україні, передбачає пріоритетне становище Верховної Ради України в системі органів державної влади. Згідно з Конституцією раз на 5 років народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні делегує парламенту право визначати вектори розвитку країни, засади внутрішньої та зовнішньої політики, приймати закони, формувати уряд, призначати посадових осіб, розподіляти сплачені громадянами податки, тому однією з ключових умов належного та ефективного функціонування парламенту є не стільки його кількісний, скільки якісний склад, а також вирішення проблеми формування такого складу Верховної Ради України.

Стан дослідження. Аналізу виборчих систем присвячені праці Ю.Г. Барабаша, Ю.Б. Ключковського, Б.С. Мохончука, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка та інших вчених, однак проблема вибору оптимальної моделі виборчої системи досі залишається вкрай актуальною як для вітчизняної науки, так і для практики, що потребує продовження наукових досліджень з цієї проблематики.

Метою роботи є здійснення аналізу типів виборчих систем для того, щоби дати відповідь на питання про те, як покращити якісний склад Верховної Ради України та лібералізувати спосіб отримання мандата.

Виклад основного матеріалу. Інститут виборів належить до невід'ємних ознак демократії, а його

прозорість та захищеність необхідні для встановлення легітимної державної влади. Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлення Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення [1]. Адже якщо в державі не створено чіткого та якісного механізму впливу волі та голосів виборців на характер та структуру як представництва загалом, так і представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування зокрема, то втрачаються необхідні теоретико-методологічні підстави для того, щоби характеризувати цю державу як правову або демократичну.

Найчастіше термін «виборча система» вживається у двох значеннях, а саме широкому та вузькому. Фактично в широкому розумінні виборча система – це вся сукупність врегульованих правом механізмів та процедур виборів (від призначення виборів до оголошення результатів і реєстрації обраних) [2, с. 13]. Протилежне, вузьке, значення цього терміна визначає виборчу систему як «спосіб, у який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залежно від результатів голосування» [3, с. 107].

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі “Hirst v. the United Kingdom” наголосив на тому, що у сучасному демократичному світі існує безліч способів організації та дії виборчих систем

і безліч відмінностей, зокрема, в історичному розвитку, культурі та політиці європейських держав, тому кожна держава має право формувати власне бачення демократії.

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватись парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів і демократичних стандартів організації та проведення виборів [4].

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» закріплює в Україні змішану (пропорційно-мажоритарну) систему: 225 народних депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, 225 – за пропорційною виборчою системою із закритими списками у загальнодержавному багатомандатному окрузі від партій, які отримують більше 5% голосів виборців.

Відтепер, щоби визначитися з тим, яка модель виборчої системи є найбільш прийнятною, необхідно з'ясувати позитивні та негативні риси трьох основних типів виборчих систем, а саме мажоритарної, пропорційної та змішаної.

За мажоритарної системи, як відомо, обраним вважається кандидат, який отримав у виборчому окрузі певну більшість голосів виборців (відносно, абсолютну, кваліфіковану). Перевагою мажоритарної системи абсолютної більшості (застосовується під час виборів Президента України та міського голови, якщо кількість виборців у місті дорівнює 90 тисяч або є більшою) є її потенційний демократизм, адже вона враховує інтереси більшості виборців, хоча голоси виборців, поданих проти, втрачаються. Недоліком системи є її безрезультатність, оскільки вона передбачає, як правило, повторне голосування. Мажоритарна система відносної більшості, під час застосування якої переможцем стає кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів щодо інших кандидатів, але не обов'язково більше половини, є досить результативною. Тут голосування відбувається в один тур. Недоліком цього різновиду мажоритарної системи є те, що «вона не дає можливості врахувати інтереси всіх виборців округу, бо кандидат може бути обраним абсолютною меншістю виборців, хоча й відносною їх більшістю на момент голосування; за таких умов голоси виборців, що голосували проти обраного кандидата, пропадають [5, с. 321]. Мажоритарна система кваліфікованої більшості практично не застосовується у світі через високу безрезультатність, адже кандидату для перемоги потрібно набрати встановлену законом кваліфіковану більшість (як правило, 2/3 чи 3/4) голосів виборців.

Загалом можна назвати такі основні переваги мажоритарної виборчої системи, як наявність постійного зв'язку між кандидатом та виборцями округу; персоніфікація виборів (виборці голосують за конкретну людину, яку можуть побачити й оцінити); потенційний демократизм, оскільки переможця підтримує більшість виборців; простота

підрахунку голосів; можливість контролю за діяльністю депутата, його персональна відповідальність перед виборцями; велика вірогідність проходження до парламенту великих політичних партій і, відповідно, сприяння парламентській та урядовій стабільності.

Водночас мажоритарна виборча система має багато недоліків, таких як значна розбіжність між кількістю отриманих голосів та кількістю депутатських мандатів, тобто викривлення результатів голосування; неврахування голосів значної кількості виборців; можливості здійснення тиску на виборців, маніпуляцій та фальсифікацій; потрапляння до парламенту лише великих політичних партій, що перешкоджає розвитку малих та середніх партій; проходження до парламенту радикальних регіональних політичних партій; робота депутата в інтересах лише виборців округу, що може йти в розріз із загальнодержавними інтересами [6, с. 59]. Також не варто забувати про те, що мажоритарна система з одномандатними округами сприятлива для підкупу голосів виборців та дає змогу застосовувати вплив адміністративного ресурсу. Такі дії приводять до того, що кандидати з провладних політичних партій постійно переобираються на одних округах, що не тільки підриває ефективність та якість парламенту, але й навіть становить загрозу національній безпеці держави, що можна прослідкувати на прикладі Донбасу.

Пропорційна система передбачає розподіл депутатських мандатів між партіями пропорційно до кількості голосів виборців, отриманих кожною з них. Депутати обираються в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Причому, як зазначає Конституційний суд України, приймаючи рішення про висування конкретної особи кандидатом у народні депутати України у складі свого виборчого списку, партія має діяти з усвідомленням політичної відповідальності за діяльність цієї особи як у статусі кандидата в народні депутати України, так і в статусі народного депутата України.

Слід відзначити, що на парламентських виборах в Україні застосовується пропорційна система із жорсткими (закритими) списками, що означає неможливість виборців впливати на розташування кандидатів у списку, складеному політичною партією. В цьому разі виборець голосує не за конкретного кандидата, а за певну політичну платформу, орієнтуючись на програму партії, однак при цьому він, звичайно, схвалює також сам список кандидатів у депутати.

На думку деяких авторів, проведення виборів за пропорційною системою не відповідає конституційному принципу прямих виборів, оскільки в цьому разі голосування відбувається не за кандидатів у депутати, а фактично за саму партію, що запропонувала список кандидатів. Встановлений законом порядок голосування позбавляє громадян права формування такого списку шляхом надання переваги тому чи іншому кандидату в депутати, тобто виборці не можуть встановити черговість

кандидатів у списку, а мають загалом підтримати чи не підтримати список, складений партією, що робить вибори непрямими [7]. У відповідь на ці висловлювання слід відзначити, що вказана система дійсно не передбачає голосування за конкретних кандидатів, чим вона й відрізняється від мажоритарної. Під час проведення виборів за пропорційної системи виборець дає можливість політичній партії реалізувати свою програму, потрапивши до парламенту. Дійсно, пропорційна система з жорсткими списками не може розглядатись як найбільш демократичний варіант, оскільки виборець, вибираючи політичну партію загалом, може й не бажати бачити в парламенті певних осіб, що представляють цю політичну силу. Найбільш демократичною в цьому разі є пропорційна система з відкритими списками, де виборець голосує за політичну партію, водночас віддаючи свій голос за кандидата в партійному списку. Отже, виборцю надається значно більша свобода вибору, формування парламенту відбувається лише з тих кандидатів, що відомі виборцям і користуються їхньою підтримкою, представництво стає більш особистісним, ніж за сучасної виборчої системи. Однак не слід ідеалізувати цю виборчу систему, оскільки, незважаючи на можливість виборця впливати на остаточне розташування кандидатів у списку, їх складання все ж таки залишається в руках партійних органів та лідерів [8, с. 138].

Загалом до переваг пропорційної виборчої системи можна віднести врахування широкого спектру суспільних інтересів (практично не допускається втрата голосів); забезпечення підвищення інтересу громадян до сутності політичних проблем; чітке визначення структури партійного представництва в парламенті; сприяння розвитку партійної системи та партійної ідеології; прозорість та зрозумілість підрахунку голосів; суспільне визнання та легітимізація парламенту.

Найбільш явними недоліками пропорційної системи є такі. По-перше, вона є не досить зрозумілою для значної частини громадян. По-друге, послаблюються безпосередні зв'язки між виборцями та обраними особами, що особливо проявляється під час застосування принципу партійного формування виборчого списку. По-третє, партії мають можливість «продавати» місця у своїх списках, включаючи до списку одіозних політиків, які не мали б шансів бути обраними в разі застосування мажоритарної системи. До негативних наслідків застосування пропорційної виборчої системи можна віднести посилення партійного контролю за діяльністю їхніх представників у виборному органі, в результаті якого партія може позбавити свого депутата мандата «за порушення партійної дисципліни», незважаючи на думки виборців. Ця система сприяє фрагментації політичних сил. Інколи вона може спричинити входження до парламенту крайніх радикальних сил. Фрагментація парламенту значно ускладнює формування уряду й прийняття ним рішень. Слід також зазначити, що під час розпаду правлячої парламентської коаліції та неможливості створити нову про-

в'язана до виборів. Це, як правило, викликає апатію серед виборців [9].

Змішаними називають виборчі системи, в яких поєднуються елементи мажоритарних систем та систем пропорційного представництва. Їх основна ідея полягає в поєднанні переваг кожного із зазначених типів простих виборчих систем з намаганням взаємного компенсування їх недоліків. Водночас складність цього завдання значно вище, ніж в разі багаторівневих пропорційних систем, оскільки поєднуються системи, засновані на принципово різних засадах, зокрема різних способах голосування. Недаремно такі виборчі системи в європейській правовій доктрині розглядаються як «інституційні аномалії, характерні для нижчої політичної цивілізації» [2, с. 76].

Система так званого паралельного змішування передбачає фактично застосування двох не пов'язаних між собою виборчих систем, а саме мажоритарної (як правило, відносної більшості) та пропорційної (для вибору двох частин одного й того ж представницького органу). Саме така система відома в Україні під назвою змішаної; в російській літературі, присвяченій виборчому праву, часто цитують думку відомого правознавця А.С. Автономова про те, що в цьому разі маємо справу не з єдиною системою, адже «більш точним було б говорити про поєднання двох виборчих систем на парламентських виборах» [10, с. 203].

Усі вищезгадані виборчі системи зазнали значної критики з боку експертів у галузі конституційного права, як наслідок, у науковому середовищі сформувався консенсус щодо необхідності переходу до іншої виборчої системи. Саме з такими обіцянками йшов на вибори Президент України Петро Порошенко у 2014 році, згодом ця ідея втілилась в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» Верховної Ради України восьмого скликання.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 1755 (2010) вважає, що виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи; підтверджує свою рекомендацію щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах. Також Асамблея закликала всі політичні сили дотриматися своїх обіцянок щодо реформування законодавства про вибори та продемонструвати відповідну політичну волю щодо ухвалення єдиного виборчого кодексу та нової виборчої системи згідно з рекомендаціями Венеціанської Комісії та Асамблеї заздалегідь до наступних парламентських виборів.

Рекомендації органів Ради Європи щодо пропорційної системи з відкритими списками є цілком зрозумілими, оскільки саме ця система є найбільш поширеною в країнах Європи, але варто зазначити, що складно знайти принаймні дві ідентичні виборчі системи через значну кількість їх різновидів. Зокрема, вони відрізняються за ступенем від-

критості списків, наявністю/відсутністю прохідного бар'єра, його розміром, способами переведення голосів у мандати, магнітудою багатомандатного виборчого округу.

Сьогодні у Верховній Раді перебувають на розгляді п'ять законопроектів щодо виборів народних депутатів. Вважаємо необхідним розглянути основні положення найбільш оптимального законопроекту, який відповідає коаліційній угоді та рекомендаціям міжнародних інституцій, а саме законопроект № 1068-2.

Парламентські вибори проводитимуться у 27 виборчих регіонах, межі яких враховуватимуть межі областей. Кожна партія висуває на своєму з'їзді (зборах, конференції) кандидатів у вигляді єдиного списку кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі. З числа включених кандидатів до загальнодержавного виборчого округу партія формує та затверджує регіональні списки кандидатів у депутати в кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти кандидатів. Кандидат не може бути віднесений більше ніж до одного регіонального списку. Порядкові номери кандидатів у загальнодержавному виборчому списку та регіональних виборчих списках кандидатів визначаються на з'їзді партії під час висунання кандидатів у депутати та формування відповідного списку. Також новелою законопроекту є вимога під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків кандидатів у депутати забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте тощо) кожного виборчого списку як чоловіків, так і жінок.

Виборці голосують у регіональному виборчому окрузі за регіональний виборчий список партії та (за бажанням виборця) за конкретного кандидата у цьому виборчому списку. До розподілу мандатів допускаються партії, які отримали в межах загальнодержавного виборчого округу не менше трьох відсотків дійсних голосів виборців. Кількість мандатів, отриманих партіями в кожному регіональному виборчому окрузі, встановлюється за допомогою методу квот. Невикористані голоси виборців, поданих за партію в регіональному окрузі, підсумовуються у загальнодержавному окрузі. На цьому рівні розподіляються мандати, які залишились не заповненими внаслідок розподілу мандатів у регіональних округах між кандидатами, включеними до загальнодержавного списку. Кандидати, включені до загальнодержавного списку, отримують мандати в порядку черговості, встановленому партією під час висунання кандидатів, за винятком кандидатів, визнаних обраними в регіональних виборчих округах.

У зв'язку із застосуванням відкритих списків передбачається заповнення виборчого бюлетеня шляхом вписування до нього за допомогою передбачених трафаретів двох цифр порядкового номера партії, за список кандидатів якої голосує виборець, та (за бажанням виборця) двох цифр порядкового номера кандидата в регіональному виборчому списку відповідної партії. Отже, можливість не під-

тримати своїм голосом виборчий список жодної партії реалізується в разі відсутності вписування порядкового номера жодної партії. Водночас відсутність вписування до бюлетеня порядкового номера кандидата під час зазначення номера партії означає лише підтримку виборчого списку партії без впливу на порядок кандидатів у ньому.

Необхідність забезпечити виборцю умови для свідомого волевиявлення під час заповнення бюлетеня з урахуванням того, що в самому бюлетені відсутній перелік партій та висунутих ними кандидатів, вимагає доступності для виборця під час заповнення бюлетеня переліку партій (із зазначенням їх порядкових номерів), які висунули кандидатів, та регіональних виборчих списків кожної партії у відповідному регіональному окрузі. Пропонується забезпечити такі умови шляхом розміщення в кожній кабіні для голосування захищених стендів, де розміщуються офіційний перелік партій, а саме суб'єктів виборчого процесу, та регіональні виборчі списки партій у цьому окрузі. Необхідну кількість відповідних інформаційних плакатів передбачається виготовляти централізовано в порядку інформаційного забезпечення виборів.

Пропорційна виборча система з відкритими списками дала б змогу усунути низку недоліків чинної в Україні змішаної виборчої системи, адже, по-перше, мінімізується вплив корупційних схем, суттєво знизяться шанси того, що партії зможуть провести до ВРУ не здатних до депутатської роботи кандидатів; по-друге, зросте загальна зацікавленість громадян у виборчому процесі, виборці будуть ретельно підходити до вибору гідного кандидата в народні депутати України; по-третє, за такої виборчої системи встановлюється прямий зв'язок між конкретним кандидатом та виборцем, адже виборці знатимуть, за кого конкретно голосують; по-четверте, збільшиться внутрішньопартійна конкуренція, кожний активний політик змушений буде працювати так, щоби його обрали виборці, а не дбати про гроші для купівлі «прохідного» місця [11, с. 960].

Проте, як і будь-яка модель, пропорційна виборча система з відкритими списками має свої недоліки, які відображені у висновку проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 1068-2 від 11 грудня 2014 року). Окремі зауваження та пропозиції полягають у такому.

1) У проекті не передбачена участь у виборчому процесі блоків політичних партій, тоді як, відповідно до чинної статті 81 Конституції України, блоки політичних партій можуть бути суб'єктами виборчого процесу.

2) Відповідно до частини 1 статті 139 «у кожній кабіні для голосування обладнується захищений стенд, на якому протягом усього часу для голосування повинні бути розміщені офіційний перелік політичних партій-суб'єктів відповідного виборчого процесу та інформаційні плакати кожної партії – суб'єкта виборчого процесу у відповідному регіональному виборчому окрузі. На думку Головного науково-експертного управління, реалізація

цих положень є проблематичною, адже з огляду на розміри кабін для голосування та кількість інформаційних плакатів (зазвичай на парламентських виборах балотуються кілька десятків партій) розташування цих інформаційних матеріалів таким чином, щоби забезпечувати їх доступність для ознайомлення, зокрема, під час заповнення виборцем бюлетеня у кабіні для голосування (частина 2 статті 139 проекту), видається неможливим.

3) У проекті передбачається, що закупівля товарів, оплата робіт, послуг для підготовки й проведення виборів здійснюються ЦВК, окружними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України без застосування тендерних (конкурсних) процедур у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина 2 статті 80).

На нашу думку, вказані зауваження дійсно заслуговують на увагу й потребують внесення змін до законопроекту. Однак найбільша кількість критики щодо пропорційної системи з відкритими списками стосується саме процесу голосування, зокрема розроблення форми бюлетеня, який дасть змогу вмістити всі політичні партії з відповідними регіональними списками та інформаційним забезпеченням проведення виборів.

У цьому разі варто звернутися до зарубіжного досвіду вирішення цієї проблеми. У Польщі, наприклад, список кандидатів уміщується в книжечці, де на кожній сторінці представлена одна політична партія. У Швеції виборець може взяти окремий бюлетень будь-якої політичної партії та поставити в ньому відмітку. Дійсно, процес підрахунку голосів трохи ускладниться, однак не настільки, щоби з ним неможливо було впоратися, оскільки законодавством передбачено достатню кількість часу для встановлення офіційних результатів виборів.

Висновки. Результати проведеного дослідження підтверджують, що змішана виборча система, яка діє в українських реаліях всупереч рекомендаціям міжнародної спільноти, не виправдала себе й потребує негайних змін. Політичні еліти мають поставити суспільну необхідність реформування виборчої системи на перше місце над власними амбіціями та бажанням зберегти владу, що й буде показником відданості та служіння громадянам. У такому разі політичні зобов'язання чинної парламентської коаліції можуть стати ефективним засобом становлення України як демократичної та правової держави, у якій вся повнота влади дійсно належить народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09>.
2. Ключковський Ю.Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство* : монографія. Київ : Національний університет «Києво-Могилянська Академія», 2011. 132 с.
3. *Основи конституційного права України* / за ред. В.В. Кофєйчикова. Київ : Юрінком, 1998. 288 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 1-21/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17>.
5. *Конституційне право України* / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 734 с.
6. Бучин М.В., Федорій І.М. Порівняльний аналіз основних виборчих систем: проблема вибору оптимальної моделі виборчої системи для України у плані дотримання демократичних принципів виборів. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 58–62.
7. Окрема думка судді Конституційного суду України М. Савенка у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року (справа про вибори народних депутатів України). *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. С. 29.
8. Дахова И.И. Гарантии конституционных принципов избирательного права. *Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине* : сборник научных трудов. Харьков : Право, 2012. С. 132–157.
9. Кобржицький В.В. Мажоритарна і пропорційна виборчі системи: переваги та недоліки. *Український науковий журнал*. 2009. № 2. URL: <http://social-science.com.ua/article/73>.
10. *Избирательное право* : учебное пособие / под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова, В.А. Виноградова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2010. 655 с.
11. Новиков О.В., Андрійцьо А.М. Пропорційна система відкритих списків в Україні – перспектива чи реальність? *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 958–962. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/11/232.pdf>.